

## ПРАВО БУТИ ПОЧУТИМ – СКЛАДОВА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Статтю присвячено деяким аспектам теоретичної розробки та практичної реалізації однієї зі складових верховенства права, а саме: права бути почутим у діяльності органів місцевого самоврядування. Наведено приклади використання цього права для досягнення позитивного ефекту в діяльності органів місцевої влади. Проаналізовано наслідки порушення вказаного права на прикладі рішення Європейського суду з прав людини.*

**Ключові слова:** право бути почутим, верховенство права, місцеве самоврядування, рішення Європейського суду з прав людини.

Верховенство права як правовий ідеал і водночас правовий принцип, який слугує засобом для вирішення практичних ситуацій, в останнє десятиліття став однією з найпоширеніших тем для досліджень, і не тільки серед правників. Багатогранність та багатоаспектність цього явища, неможливість надати якимось єдине, універсальне визначення, потреба в розробці алгоритмів практичного застосування спонукають науковців і практиків до пошуку і розкриття нових і новітніх напрямів для дослідження.

Одним з таких напрямів, який умовно скеровує його змістові характеристики безпосередньо на забезпечення щоденних потреб та інтересів пересічних громадян, є дослідження застосування складових верховенства права в діяльності органів місцевого самоврядування.

У наш час немає великих сумнівів у тому, що вихідною, основоположною складовою верховенства права є визнання невід'ємних та невідчужуваних прав людини як основи, а не результату діяльності, зокрема правотворчої, органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є тією формою організації влади територіальної громади, яка в прямому значенні є найближчою до людини, до реалізації нею своїх прав, набагато ближчою, ніж органи державної влади. Таке положення місцевої влади зумовлюється передовсім природною зв'язаністю людини з територією, на якій вона переважно проживає, а також можливістю безпосереднього впливу шляхом виборів на формування органів місцевого самоврядування.

Специфічним суб'єктом, який у результаті визнання прав у сфері місцевого самоврядування виступає пріоритетним «партнером» людини, є не держава, а територіальна громада – первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування,

основний носій його функцій і повноважень [1, с. 65].

Саме громада обирає, зазвичай з місцевих мешканців, депутатський склад місцевої ради, з них же обирається її голова. Відповідно, місцева рада формує свої виконавчі органи, які безпосередньо опікуються тими чи іншими питаннями життя людей у територіальній громаді.

Таке наближення влади до людини, до місця її помешкання не може не відображатись на характеристиці складових верховенства права, які в ідеалі повинні бути реалізовані при здійсненні місцевими органами влади своїх функцій та повноважень як у правотворчій, так і в правозастосовчій сфері.

Враховуючи обсяг статті, серед багатьох складових верховенства права, які відображаються в процесі здійснення місцевого самоврядування, для аналізу було обрано тільки одну, а саме: право бути почутим.

Слід зауважити, що ця складова не існує окремо від інших складових (принципів) верховенства права, притаманних діяльності органів місцевого самоврядування, як-от: законність, правова визначеність, рівність, пропорційність, прозорість (відкритість), доступність, право на оскарження, підзвітність тощо. Усі названі складові тісно переплетені між собою як у змістовому розумінні, так і в практичному ракурсі. У кінцевому підсумку саме їх комплексна взаємодія повинна забезпечувати так звану справедливую адміністративну процедуру.

Безпосередньо право бути почутим, або, як його ще називають, право бути вислуханим, ілюструє наявність прямого, а не опосередкованого зв'язку людини з органом місцевого самоврядування, який уповноважений приймати рішення, що можуть стосуватись або стосуються прав такої

людини. Реалізація цього права демонструє сучасне бачення статусу органів місцевого самоврядування, як і органів державної влади, не як «закритих» корпоративних структур, а як органів, відкритих для комунікації, органів, які виконують обслуговуючу функцію для своєї територіальної громади. Тому право бути почутим не слід розуміти буквально як право висловити свою думку, воно вимагає відповідних зворотних дій з боку органів місцевої влади та посадових осіб. Так само це право не стосується виключно окремої людини, як право конкретного індивіда. Воно поширюється на мешканців як частини, так і всієї громади, як колективних суб'єктів і навіть сусідніх громад, якщо органи місцевої влади приймають рішення, які зачіпають їхні права чи інтереси.

На практиці для того, щоб людина могла реалізувати своє право бути почутою, органам місцевого самоврядування мало проголосити реалізацію такого права, тим більше, що наявність самого права не залежить від його визнання з боку влади. Але для того, щоб воно було дієвим та ефективним, місцева влада повинна створити низку умов та дотримуватись відповідних принципів у своїй діяльності.

Однією з таких умов є доступність для людини як самих органів, так і їхніх працівників. Категорія доступності сама по собі також виступає як відносно самостійна складова верховенства права, про що вже вказувалось, та має низку вимог-характеристик, які потребують окремого розгляду. Можливо лише зазначити, що доступність передбачає, серед іншого, поінформованість людей про свої можливості, про час і місце роботи відповідних органів, про справи, які ці органи розглядають чи вирішують, порядок вирішення, необхідні для розгляду справи документи тощо.

Але для повноцінної реалізації права бути почутим вказаного недостатньо, потрібно дотриматися ще низки важливих принципів. Проілюструвати їх можливо, взявши за основу європейські стандарти права бути почутим, викладені в Рекомендації Ради Європи, зокрема Резолюцію 77 (31) про захист особи від актів адміністративних органів. До адміністративної процедури Резолюція відносить п'ять основних складових (принципів):

- право особи бути заслуханою (почутою);
- право доступу до інформації (матеріалів справи);
- право на допомогу та представницькі послуги;
- обов'язок органу інформувати про мотиви свого рішення;
- зазначення засобів правового захисту (оскарження) [2].

Усі вказані складові (принципи) тісно пов'язані один з одним. Без наявності інших складових право бути почутим не може бути реалізовано повною мірою.

Наприклад, одним з питань, яке в усі часи мало достатньо серйозний суспільний резонанс і вирішення котрого перебуває в компетенції органів місцевої влади, є питання виділення земельних ділянок як у власність, так і в оренду. Практична реалізація права бути почутим, без відриву від інших складових верховенства права, дає можливість запроваджувати справедливую адміністративну процедуру, яка не тільки забезпечує права людини, а й, своєю чергою, якщо не знімає, то суттєво пом'якшує можливе суспільне напруження. Так, особа, зацікавлена у виділенні земельної ділянки, повинна мати можливість як подати відповідні документи, так і висловлювати свої аргументи, надавати пояснення на різних стадіях розгляду питання та безпосередньо при прийнятті рішення. Людина має бути обізнана з відповідною процедурою, мати доступ до матеріалів справи, яка стосується виділення земельної ділянки. За потреби їй має бути надано допомогу для ознайомлення з документами. У разі прийняття несприятливого рішення мотиви такого рішення повинні бути максимально розгорнутими. Крім цього, саме рішення обов'язково має містити вказівку на можливість і порядок його оскарження.

Слід зауважити, що забезпечення вказаних вище можливостей для людини в реалізації права бути почутим цілком покладається на органи місцевого самоврядування. Практична їх реалізація слугує не тільки забезпеченню прав людини, а й формуванню довіри між конкретною особою, громадою та представницькими чи іншими органами влади, сприяє прийняттю законних, зважених, мотивованих та аргументованих рішень, які не стають джерелом конфліктів між людьми та місцевою владою.

Одним з прикладів нереалізованості права бути почутим, як і низки інших складових верховенства права в діяльності органів місцевого самоврядування, може бути справа Європейського суду з прав людини «Дземюк проти України» [3]. Справа стосувалася рішення Татарівської сільської ради, яким у 2000 році в с. Татарів (Івано-Франківська область) було виділено нову земельну ділянку для розміщення кладовища. Спір виник у результаті того, що земельна ділянка, призначена для поховання, була розташована ближче, ніж за 38 метрів від будинку, в якому проживав заявник. Крім того,

облаштування кладовища на відповідній ділянці може призвести до забруднення річки та криниць, розташованих на прилеглих ділянках землі, трупною отрутою, що переноситиметься потоками ґрунтових вод.

Сама фабула справи показова ще тим, як інтерес громади може бути протиставлений інтересу її окремого мешканця. Вказане рішення сільської ради було неодноразово скасоване судом, проте поховання на кладовищі тривали, а сільська рада приймала нові аналогічні скасованим рішення. Врешті Європейський суд з прав людини констатував порушення Україною ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

У наведеному вище випадку рішення сільської ради було явно не сприйнятим тільки одним мешканцем громади, у всякому разі, нам достеменно невідомо про інших, хоча обставини могли викликати і більший суспільний резонанс. Для того щоб мінімізувати ризики ухвалення подібних чи інших рішень, які можуть впливати на велику кількість осіб, у країнах Європейського Союзу розроблено низку рекомендацій, які сприяють реалізації права бути почутим у таких випадках. Зокрема, мова йде про Рекомендацію № R (87) 16 Комітету Міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб [4].

В основу вказаних рекомендацій покладено визнання того факту, що органи влади, зокрема місцевого самоврядування, при прийнятті адміністративних актів повинні зважати на інтереси не тільки своєї громади, якій може бути адресований такий акт, а й на інтереси іншої великої кількості осіб, на індивідуальні права, свободи чи інтереси яких може вплинути адміністративний акт, який їм може не бути адресований. Крім цього, захищаються права тих осіб, які не проживають не тільки на території громади, а й на території держави, де такий орган перебуває. Зокрема, це стосується випадків ухвалення рішень, які можуть вплинути на екологію сусідніх транскордонних територій.

Практична складова вказаних рекомендацій спрямована на забезпечення права бути почутим у зв'язку з іншими складовими верховенства права при підготовці та прийнятті адміністративних актів. Так, пропонується надавати доступ до всіх наявних процедур, з якими пов'язано прийняття відповідного акта, проведення закритих або відкритих слухань, забезпечення участі великих груп населення в підготовці рішення через їхніх представників, зокрема шляхом представництва в дорадчому органі уповноваженого органу влади. Уповноважений орган влади повинен брати до уваги факти, аргументи й докази, подані зацікавленими особами під час процедури участі. Особам, які беруть участь в обговоренні, повинен бути наданий доступ до відповідних відомостей, підстав, якими обґрунтовується адміністративний акт, інформації щодо звичайних способів правового захисту стосовно цього адміністративного акта та строку, в межах якого їх потрібно використати, тощо.

Така рекомендована увага до процедурних моментів ілюструє значущість і повагу до вимог верховенства права в діяльності органів влади. З іншого боку, в разі закріплення такого деталізованого порядку на загальнодержавному чи локальному рівні відбувається відповідна юридизація самих прав людини, розширення спектру можливостей, зокрема щодо їх судового захисту.

Це, своєю чергою, приводить до двох основних висновків.

По-перше, необхідність теоретичних розробок, дуже точкових, складових (принципів) верховенства права, зокрема в діяльності органів місцевого самоврядування.

По-друге, необхідність деталізованого закріплення цих принципів у нормативно-правових актах як на загальнодержавному, так і на локальному рівнях, що зробить їх обов'язковими для адміністративних процедур, починаючи з місцевих органів влади та завершуючи вищими державними органами.

#### Список літератури

1. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; за ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Наук. думка, 2007. – 586 с.
2. Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.urist.in.ua/showthread.php?t=133944>. – Назва з екрана.
3. Європейський суд з прав людини. Справа «Дземюк проти України» (Заява № 42488/02) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974\\_a51](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_a51). – Назва з екрана.
4. Рекомендація № R (87) 16 Комітету Міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які впливають на права великої кількості осіб, прийнята Комітетом Міністрів 17 вересня 1987 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=608104&SecMode=1&DocId=694390&Usage=2>. – Назва з екрана.

O. Tselyev

## THE RIGHT TO BE HEARD AS THE COMPONENT OF THE RULE OF LAW IN THE ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENTS

*The article analyzes some aspects of the right to be heard as the component of the rule of law in the activities of local governments. The paper focuses on the differences in the activities of the local government and the state government, and on the ways the local government may become closer to the needs of citizens.*

*The emphasis is put on the relation between the right to be heard with other components of the rule of law, such as legality, legal certainty, equality, proportionality, transparency (openness), availability, the right to appeal, accountability. It is stated that using a single component of the rule of law without taking into account the requirements of the other components is unacceptable.*

*The right to be heard is viewed through separate components that reveal its practical meaning. The author illustrates the requirements to the local governments regarding the implementation of the right of citizens and communities to be heard, based on the practice of the Council of Europe, namely on Resolution (77) 31 "On the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities" and Recommendation No. R (87) 16 of the Committee of Ministers to Member States "On Administrative Procedures Affecting a Large Number of Persons." Specifically, those requirements include the right to access information, the right to have assistance and representation services, the duty of the authority to inform on the reasons of its decision. The requirements also include the ability of members of a community to access all existing procedures that are associated with the adoption of the act, to conduct closed or open hearings, to ensure the participation of major groups in the preparation of decisions through their representatives, namely through participation into the advisory body of the competent authority. During this procedure, the authority has to take into account facts, arguments, and evidences that are submitted by all interested parties. The participants of the discussion should be given access to relevant information, the reasons that are in the basis of an administrative act, etc.*

*The analysis of failing to implement the right to be heard and its consequences are outlined in the decision "Dzemyuk v. Ukraine" of the European Court of Human Rights.*

**Keywords:** the right to be heard, the rule of law, local government, the decree of the European Court of Human Rights.

*Матеріал надійшов 16.06.2016*